

## **OPINIA PRAWNA O PROJEKCIE USTAWY O STANIE KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ (Druk Sejmowy nr 7)**

Art. 228 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni, wymieniony w tym przepisie stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Stosownie do ust. 2, 3, i 4 w tymże artykule, stan nadzwyczajny może być wprowadzony w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy, która określa zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela, jak również może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

Zgodnie z art. 232 Konstytucji, Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części lub na całym terytorium państwa, w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Przedłużenie stanu klęski żywiołowej ponad 30 dni, może nastąpić za zgodą Sejmu.

Dopuszczalny zakres ustawowego ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej, wyznacza art. 233 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego w stanie tym ustawa może ograniczyć zagwarantowane przepisami Konstytucji:

- wolność działalności gospodarczej (art. 22),
- wolność osobistą (art. 41 ust. 1, 3 i 5),
- nienaruszalność mieszkania (art. 50),
- wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1),
- prawo do strajku (art. 59 ust. 3),
- prawo własności (art. 64),
- wolność pracy (art. 65 ust. 1),
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1),
- prawo do wypoczynku (art. 66 ust. 2).

Obowiązujące przepisy prawne nie przewidują ogłaszania stanu klęski żywiołowej, chociaż pojęcie to jest aktualnemu prawu znane, a w różnych przepisach przewidziane są określone konsekwencje prawne wystąpienia tego stanu.

Pojęcie klęski żywiołowej określone zostało w przepisach dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 23, poz. 93, z późn.zm.), jako wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób albo mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, w szczególności komunikacji miejskiej na skutek nadmiernych opadów śnieżnych, dla zwalczania których to zdarzeń konieczna jest zorganizowana akcja społeczna. Wydane na podstawie przepisów dekretu zarządzenie nr 33 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1953 r. w sprawie zatwierdzenia instrukcji o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (M. P. A-113, poz. 1483), w instrukcji-załączniku, rozwija pojęcie klęski żywiołowej w ten sposób, że wymienia dalsze jej przykłady, tj.: zatory kry zagrażające ciągłości komunikacji oraz pożary przestrzenne (lasów, łąk, torfowisk) i masowe (wielkiej ilości obiektów).

Przepisy dekretu przewidują możliwość nałożenia na obywateli przez organy administracji publicznej obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz zwalczania klęsk żywiołowych. Obowiązki te polegają w szczególności na:

- udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom,

- udostępnieniu osobom poszkodowanym pomieszczeń niezbędnych dla schronienia, a także dla przyjęcia na przechowanie mienia osób poszkodowanych oraz dostarczeniu pomieszczeń i paszy dla inwentarza żywego,
- pełnieniu wart w celu zapobieżenia rozszerzaniu się klęski i jej skutków,
- dostarczeniu niezbędnych urządzeń, narzędzi, środków przewozowych itp. na rzecz akcji ratowniczej,
- udziale osobistym w wykonywaniu określonych robót.

Przepisy dekretu przewidują również prawo do odszkodowania dla osób, które w czasie akcji ratunkowej uległy wypadkowi, lub których mienie zostało uszkodzone lub zniszczone.

Dekret określa sankcje karne za niewykonywanie obowiązku nałożonych świadczeń.

Przepisy dekretu rozwijają i uszczegóławiają rozporządzenia wykonawcze. Jednakże ani przepisy dekretu ani aktów wykonawczych nie przewidują żadnej pomocy czy rekompensaty dla osób poszkodowanych nie w akcji ratunkowej, lecz wskutek samej klęski żywiołowej.

Późniejsza od dekretu - ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 66, poz. 297, z późn.zm.), w art. 1 dopuszcza wprowadzenie na czas oznaczony na części lub na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu wyjątkowego, w razie klęski żywiołowej lub jeżeli zostało zagrożone wewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Zgodnie z art. 2 ust. 1 stan wyjątkowy wprowadza Prezydent RP w drodze zarządzenia na wniosek Rady Ministrów, Komitetu Obrony Kraju lub z własnej inicjatywy.

Przyjęta w ustawie charakterystyka klęski żywiołowej zbliżona jest do zawartej w omówionym dekrete. Rozdział 2 ustawy poświęcony jest rygorom stanu wyjątkowego wprowadzonego ze względu na klęskę żywiołową.

Zgodnie z art. 8 ustawy, zawartym w tym rozdziale, w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego wprowadzonego w związku z klęską żywiołową, wszyscy obywatele polscy oraz państwowe, spółdzielcze i samorządowe jednostki organizacyjne są obowiązane do spełnienia określonych świadczeń osobistych i rzeczowych, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych ustawach i przepisach wydanych na ich podstawie.

W wypadku ogłoszenia stanu wyjątkowego ze względu na stan klęski żywiołowej, ustawa upoważnia określone organy administracji rządowej (Prezesa Rady Ministrów, wojewodów, ministrów) do wprowadzenia niezbędnych nakazów i ograniczeń. W kwestii zakresu i zasad udziału oddziałów obrony cywilnej, Policji, straży pożarnej, wojska i innych zorganizowanych służb, ustawa odsyła do odrębnych ustaw i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych.

Ustawa o stanie wyjątkowym nie określa organów państwowych zarządzających akcją ratunkową w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego w związku z klęską żywiołową. Dekret, w art. 2 ust. 1 stwierdza, że "kierownictwo zorganizowaną akcją społeczną sprawują prezydium rad narodowych (gminnych, miejskich, powiatowych, wojewódzkich) właściwe ze względu na obszar zagrożony lub dotknięty klęską żywiołową" (obecnie odpowiednio - zarządy gmin oraz wojewodowie), rozstrzygając tę kwestię maksymalnie w zakresie województwa.

Nie oznacza to, że obecny porządek prawny nie stwarza żadnych możliwości podjęcia skoordynowanych działań prewencyjnych czy ratowniczych w przypadku wystąpienia zjawisk noszących znamiona klęski żywiołowej. Wskazać należy przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 81, poz. 351, z późn.zm.) oraz ustawy z dnia 24 października 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400, z późn.zm.). Zgodnie z tymi przepisami Państwowa Straż Pożarna jest organizatorem ogólnokrajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, mającego na celu ochronę życia, zdrowia i mienia m.in. podczas walki z klęskami żywiołowymi. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej jest centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony przeciwpożarowej oraz organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, nad funkcjonowaniem którego nadzór państwowy sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych. Na

terenie danego województwa funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego koordynuje wojewoda, za pomocą zespołu do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska, kieruje działaniem tego systemu. Należy też wspomnieć o zapisach ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230, z późn.zm.) w kwestiach działań ochronnych przed powodzią i kompetencjach organów w razie zagrożenia powodzią.

Na tle przytoczonych przepisów, pozostaje margines niepewności interpretacyjnej, czy określone tymi przepisami działania można podjąć w wypadku wystąpienia znamion klęski żywiołowej, czy musi nastąpić akt ogłoszenia stanu klęski. Szeroki wyraz tej niejasności odzwierciedliła dyskusja sejmowa w sprawie klęski powodzi, jaka nawiedziła w czerwcu br. południowo-zachodnią część kraju (Sprawozdanie stenograficzne z 111 posiedzenia Sejmu w dniach 16 i 17 lipca 1997 r.).

Wniesiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o stanie klęski żywiołowej (Druk Sejmowy nr 7), jak stwierdzono na wstępie uzasadnienia, opracowany został w celu wykonania dyspozycji art. 228 ust. 1 Konstytucji. Zakres przedmiotowy projektu, spośród spraw wynikających z przepisów konstytucyjnych, obejmuje tylko te, które zostały tam wymienione jako obligatoryjne. Projekt nie uwzględnia spraw związanych z wyrównywaniem strat majątkowych, wynikających z ograniczenia w czasie stanu klęski żywiołowej wolności i praw człowieka i obywatela.

Zgodnie z art. 2 projektu, dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia może być wprowadzony stan klęski żywiołowej, na zasadach określonych w przyszłej ustawie. Sformułowana w przepisach ogólnych projektu (rozdział 1) definicja klęski żywiołowej, wydaje się dostatecznie szczegółowa. Jasne są również przepisy określające tryb wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Pewne zastrzeżenia budzi natomiast projektowany sposób publikacji rozporządzenia o wprowadzeniu tego stanu. Jak można rozumieć, jednoczesne i różne formy podania treści rozporządzenia do publicznej wiadomości mają na celu jak najszybsze przekazanie tej informacji, jak najszerszemu kręgowi adresatów. Jednakże, zarówno rozplakatowanie obwieszczenia zawierającego treść rozporządzenia w miejscach publicznych, jak i komunikaty radiowe oraz prasowe, będą miały wyłącznie walor informacyjny. Przepisy rozporządzenia staną się bowiem obowiązującym prawem po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", dzień wydania dziennika jest dniem prawnego ogłoszenia aktów, zamieszczonych w danym numerze. Z tym dniem właściwe organy mogą podjąć przewidziane prawem działania. Należałoby więc mówić o natychmiastowym przekazywaniu treści rozporządzenia opublikowanego w Dzienniku Ustaw. Notabene użyte w art. 5 projektu wyrażenie o "niezwłocznym" podaniu treści rozporządzenia do wiadomości publicznej, jest nieprecyzyjne. W art. 6 ust. 1 projektu, wydaje się zasadne doprecyzowanie, w drodze jakiego aktu Sejm wyraża zgodę na przedłużenie stanu klęski żywiołowej ponad przewidziany w rozporządzeniu okres.

W rozdziale 2 projektu "Zasady działania organów władzy publicznej", w art. 7 projektodawca stwierdza, iż w czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej funkcjonują w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów projektowanej ustawy. Na podstawie ogólnej oceny tych przepisów można odnieść wrażenie, że są one zbyt ogólne; szereg istotnych spraw przekazana zostaje do uregulowania w drodze aktów wykonawczych (rozporządzeń). Wobec nie dołączenia projektów tych aktów do projektowanej ustawy, nie sposób dokonać miarodajnej oceny potencjalnej sprawności funkcjonowania organów władzy publicznej w sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, jak też przeanalizować korelację projektowanych regulacji

z obowiązującymi regulacjami ustaw szczególnych odnoszącymi się do sytuacji mających znamiona tej klęski.

Do rozdziału 2 projektu można również wnieść następujące uwagi szczegółowe:

1. Zgodnie z art. 8 ust. 2 wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski, podporządkowane są "komunalne jednostki organizacyjne", jednostki ochrony przeciwpożarowej nie włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz "inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze gminy". Nie jest precyzyjnym określeniem "komunalne jednostki organizacyjne". Nie występuje ono w w takim brzmieniu w przepisach o samorządzie terytorialnym. Używane jest tam natomiast określenie - "jednostki organizacyjne gminy". Nie jest również jasne, o jakich innych siłach i środkach w cytowanym przepisie mowa i jaki organ je kieruje do wykonania zadań.

Analogiczne uwagi można odnieść do przepisów art. 10 ust. 2 projektu ustanawiających podmiotowy zakres podporządkowania wojewodzie kierującemu akcją zapobiegania skutkom klęski żywiołowej i likwidacją ich następstw (włącznie z zakwestionowaniem pojęcia "jednostki organizacyjne administracji rządowej").

2. Zgodnie z art. 11 projektu, wojewoda prowadzi określone tam działania przy pomocy wojewódzkiego sztabu kryzysowego, w który na czas trwania stanu klęski żywiołowej przekształca się wojewódzki zespół do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa. Wojewódzkie zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, powoływane są w każdym województwie w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 474). W myśl art. 12 projektu, centralnym organem kierującym działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej i ich usuwania, jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który sprawuje to kierownictwo przy pomocy Centralnego Sztabu Kryzysowego pod przewodnictwem Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Wobec delegacji dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia składu, trybu powoływania i odwoływania członków sztabu oraz jego organizacji i funkcjonowania, na etapie oceny projektu pozostają niejasne relacje pomiędzy Centralnym Sztabem Kryzysowym a krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym, kierowanym przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

3. Jak stwierdzono w art. 13, kierowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji akcją zapobiegania skutków klęski żywiołowej i ich usuwania na obszarach i w obiektach jednostek znajdujących się w gestii określonych tam ministrów, "wymaga współdziałania" Ministra SWiA z właściwymi ministrami. Przyjęto więc tylko deklaratywną formę, nie mającą charakteru zobowiązania ww. Ministra do określonych działań. Ponadto, w jakiej formie ma się to współdziałanie wyrażać?

4. Dyskusyjny jest zapis art. 17, który uprawnia kierującego akcją związaną ze stanem klęski żywiołowej do koordynacji działań (jak można rozumieć w tym właśnie zakresie) organizacji społecznych, za zgodą tych organizacji. Dla zapewnienia sprawności organizacyjnej akcji, wydaje się uzasadnione bezwarunkowe podporządkowanie wszystkich podmiotów biorących w niej udział, jednemu kierownictwu.

5. Analizowany projekt nie precyzuje zasad uczestnictwa Sił Zbrojnych RP w akcji zapobiegania skutkom klęski żywiołowej i ich usuwania, ograniczając się w art. 18 ust. 1 do stwierdzenia, iż uczestniczą one w tej akcji, gdy użycie innych sił i środków może okazać się niewystarczające. Do jakiego organu należy ocena sytuacji w tym zakresie? Blankietowy przepis ust. 2 w tym artykule, przekazuje Radzie Ministrów delegację do określenia szczegółowych zasad użycia jednostek Sił Zbrojnych w akcji związanej z klęską żywiołową oraz podporządkowania tych jednostek. Projekt ustawy nie określa wszakże zasad ogólnych.

Rozdział 3 opiniowanego projektu ustawy ustala zakres ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Na podstawie ich ogólnej oceny można wyprowadzić wniosek, że nie wykraczają one poza ramy określone przepisami art. 233 ust. 3 Konstytucji, chociaż też mogą budzić pewne wątpliwości, jak np. formalno-prawna realizacja nakazu prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju (art. 20 ust. 1 pkt 2 projektu). Z uwagi na szczególny charakter zawartych w tym rozdziale regulacji, wymagają one bardzo wnikliwej analizy, tym bardziej, że nierespektowanie sformułowanych tam nakazów i zakazów, zagrożone jest bezwzględnie obowiązującymi sankcjami karnymi.

*Opracowała: Wanda Wojnowska-Ciodyk*

## **OPINIA PRAWNA DO PROJEKTU USTAWY O STANIE WYJĄTKOWYM (Druk Sejmowy Nr 8)**

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o stanie wyjątkowym jest następstwem zmian jakie wprowadziła w życie nowa Konstytucja. Zgodnie z jej przepisami wyróżniono trzy stany nadzwyczajne: wojenny, wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Poprzednio obowiązujące przepisy wskazywały jedynie na dwa stany nadzwyczajne, a mianowicie: wojenny i wyjątkowy. Ten ostatni wprowadzono również ze względu na klęski żywiołowe. Podkreślić jednocześnie należy, iż wraz z opiniowanym projektem wpłynęły dwa inne, zmierzające do uregulowania w sposób kompleksowy problematyki stanów nadzwyczajnych.

Nie ulega wątpliwości, w kontekście zmiany przepisów konstytucyjnych, że inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie była konieczna. Rozwiązania poprzednio obowiązującej ustawy w przedmiocie stanu wyjątkowego, pochodzące z początku lat osiemdziesiątych przewidujące liczne uciążliwe i często zbędne rygory nie tylko nie przystają do obowiązującego obecnie porządku prawnego, ale również wydają się zbędne z punktu widzenia prowadzenia działań zmierzających do likwidacji sytuacji uzasadniającej wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Wydaje się również, iż niecelowym byłaby próba przeniesienia na grunt obecnie obowiązującej ustawy z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 66, poz. 297) zmian w zakresie ustalonym przepisami Konstytucji w drodze jej nowelizacji ze względu na konieczność wprowadzenia licznych poprawek.

Z powyższych względów przedstawienie projektu nowej, całościowej regulacji tego zagadnienia uznać należy za rozwiązanie słuszne.

W przedłożonym projekcie ustawy wraz z rozwiązaniami Konstytucji przyjęto zasadę wprowadzania stanu wyjątkowego przez Prezydenta jedynie na wniosek Rady Ministrów (na gruncie obecnie obowiązującej ustawy stan wyjątkowy Prezydent wprowadza na wniosek Rady Ministrów, Komitetu Obrony Kraju lub z własnej inicjatywy).

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w projekcie, stan wyjątkowy może być wprowadzony jedynie w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Ponadto rozwiązanie takie przewiduje się w celu jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Analizując projekt ustawy należy zwrócić uwagę, na następujące kwestie:

1. Przepis art. 2 ustanawiający przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego nie jest - jednak jak się wydaje - od strony językowej skonstruowany w sposób najszcześniejszy. Wydaje się, że ze względów językowych byłoby korzystniej zmienić kolejność poszczególnych członów tego przepisu w ten sposób aby uzyskał on brzmienie następujące:

"W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego w celu jak najszybszego przewrócenia normalnego funkcjonowania państwa może być wprowadzony na części albo na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stan wyjątkowy".

2. Zastrzeżenia wzbudza również konstrukcja przepisu art. 17 projektu ustawy. Ust. 1 powołanego przepisu określa zakres przedmiotowy cenzury, która może zostać wprowadzona w czasie stanu wyjątkowego. Nie określa jednocześnie podmiotu uprawnionego do wprowadzenia takiego rozwiązania oraz trybu i okoliczności, w jakich wprowadzenie cenzury ma być dopuszczalne.

Dopiero przepis ust. 7 omawianego artykułu precyzuje podmiot i formę w której wprowadza się cenzurę, odsyłając jednocześnie do ust. 1. Wydaje się, że bardziej prawidłowe byłoby preredagowanie przepisu ust. 1 w taki sposób aby pomieścił on normę zawartą w ust. 7.

3. Przepis art. 18 przewidujący możliwość ograniczenia, w czasie stanu wyjątkowego działalności samorządów, związków zawodowych stowarzyszeń i fundacji nie określa jednocześnie zakresu w jakim Rada Ministrów, której przyznano uprawnienie do regulowania w

drodze rozporządzenia tej kwestii może wpływać na ograniczenia działalności tych podmiotów. Rozwiązanie takie wydaje się niedopuszczalne, a zakres ograniczeń winien być uregulowany w sposób wyczerpujący w ustawie, a nie w akcie wykonawczym. W tym miejscu warto jednocześnie zwrócić uwagę, iż opiniowany projekt zawiera bardzo liczne delegacje ustawowe.

4. Kolejne zastrzeżenia wzbudza redakcja art. 27 w rozdziale 4 ustawy - przepisy karne. Przyjęta tu formuła zbiorczego wyznaczenia sankcji nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy ta sama kara dotyczy przypadku jednoczesnego wypełnienia znamion wykroczeń wyróżnionych w kilku punktach, czy też mamy tu do czynienia ze zbiegiem wykroczeń za które przewiduje się jedną karę.

Pozostawienie w takim kształcie art. 27 należy uznać za niewłaściwe ponieważ może on być odczytywany właśnie w ten sposób, że ustanawia karę wspólną (za wszystkie wymienione wykroczenia popełnione jednocześnie).

Rozwiązaniem prawidłowym byłoby określenie osobno dla każdego rodzaju wykroczenia sankcji, z jednoczesną zmianą punktów na ustępy. Przyjęcie takiej metody wydaje się uzasadnione również tym, że w poszczególnych punktach umieszczono dalece różniące się rodzajem naruszonego dobra i ciężarem gatunkowym wykroczenia.

Podsumowując stwierdzić należy, iż mimo pewnych uchybień przedłożony projekt ustawy o stanie wyjątkowym jest dobrym punktem wyjścia do prac nad nową regulacją analizowanej problematyki.

*Opracował: Dariusz Chrzanowski*

# **OPINIA PRAWNA W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O STANIE WOJENNYM (Druk Sejmowy nr 9)**

## **1. Założenia ogólne**

Projekt ustawy przedstawiony przez Prezydenta RP w Druku Sejmowym nr 9 jest wynikiem regulacji wprowadzonej Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w rozdziale XI "Stany nadzwyczajne", a w szczególności dyspozycji przepisu art. 228 ust. 2 Konstytucji. Jest to projekt potrzebny i razem z ustawami o stanie klęski żywiołowej i o stanie wyjątkowym stanowi swoisty "komplet" ustaw regulujących kwestie związane ze stanami nadzwyczajnymi. Są to ważne regulacje, dotyczące szczególnie trudnej sytuacji, gdyż ograniczają prawa i wolności obywatelskie. Ustawa ta zastąpi obowiązujące obecnie ustawy: z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji w okresie stanu wojennego (Dz. U. Nr 3, poz. 18 z późn.zm.) oraz z 18 grudnia 1982 r. o szczególnej regulacji w okresie zawieszenia stanu wojennego (Dz. U. Nr 41, poz. 273) oraz dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn.zm.).

Szczególna ranga tego projektu wyraża się m.in. w określeniu sytuacji, w czasie której - zgodnie z Konstytucją - nie mogą być zmienione Konstytucja, ordynacje wyborcze (do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego), ustawa o wyborze Prezydenta RP oraz właśnie ustawy o stanach nadzwyczajnych. W takim czasie (oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu) nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzone wybory do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego oraz Prezydenta, a ich kadencje przedłużają się. W czasie stanu wojennego - jeśli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie - Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, które są zatwierdzane przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

## **2. Uwagi szczegółowe**

Art. 228 ust. 1 Konstytucji stwierdza, że jeśli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające w sytuacjach szczególnych zagrożeń może zostać wprowadzony stan nadzwyczajny - stan wojenny.

Art. 2 ust. 1 projektu ustawy określa więc szczegółowo przyczyny wprowadzenia stanu wojennego przez Prezydenta RP, na wniosek Rady Ministrów, powtarzając w tym zakresie sformułowanie przepisu art. 229 Konstytucji. Ust. 2 art. 2 formułuje wymogi dla wniosku Rady Ministrów i określa, że Prezydent rozpatruje go "niezwłocznie". Należy sądzić, że projektodawca zdawał sobie sprawę z niedookreślenia tegoż sformułowania, które może służyć bądź rozpatrzeniu tego wniosku bardzo szybko lub jednak nieco wolniej (w zależności od sytuacji). Tytułem jedynie przykładu pragnę wskazać, że w prawie cywilnym "niezwłocznie" - w niektórych przypadkach - może oznaczać 14 dni (wyrok SN z 28 maja 1991 r. II CR 623/90, do art. 455 k.c.), co wydaje się być bardzo długim terminem w sytuacji zewnętrznego zagrożenia państwa czy zbrojnej napaści na terytorium RP. Może warto rozważyć możliwość sformułowania tego przepisu w sposób zawężający np. "niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie .... dni" (lub nawet godzin).

W ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia Prezydent ma konstytucyjny obowiązek przedstawić je Sejmowi, który z kolei ma obowiązek niezwłocznie rozpatrzyć.

Ust. 3 art. 2 jest wynikiem treści art. 228 ust. 2 oraz 231 Konstytucji.

Ust. 5 art. 2 oraz art. 3 zgodny jest z zasadą, że prawa i obowiązki mogą być nałożone na obywatela, o ile mógł się z nimi zapoznać wskutek publikacji rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego w Dzienniku Ustaw, oraz podanie do publicznej wiadomości obwieszczeniem



województwa. Jak sądzę, ten ostatni przypadek z art. 3 dotyczy tylko sytuacji wprowadzenia stanu wojennego na części terytorium państwa (zgodnie z art. 2 ust. 1), w przeciwnym razie powinno być "w drodze obwieszczenia wojewodów", jeśli by chcieć obwieszczać o wprowadzeniu stanu wojennego w ten sposób w całym kraju lub w więcej niż jednym województwie.

Art. 4 nakłada na nadawców programów radiowych, telewizyjnych oraz redaktorów naczelnych dzienników i czasopism obowiązek niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości treści rozporządzenia. Przepis ten koresponduje z art. 34 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z późn.zm.).

Przepisy ogólne ponadto nakładają na Ministra Spraw Zagranicznych obowiązek powiadomienia ONZ i Rady Europy o stanie wojennym poprzez notyfikację czyli akt podający oficjalnie do wiadomości innych państw fakt, sytuację, działanie lub dokument; uważa się je następnie za prawnie znane tym państwom. Przepisy określają także, że wprowadzenie stanu wojennego ma skutki nie tylko w stosunku do obywateli polskich i innych polskich podmiotów, ale także w stosunku do cudzoziemców i ich mienia.

Art. 8 ust. 2 stwierdza, że Siłami Zbrojnymi **dowodzi** Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, co wynika pośrednio z treści art. 134 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że Prezydent **mianuje** Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Art. 6 pkt 2 pozwala wskazać kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Prezesowi RM, stanowiąc, że Prezydent wprowadzając stan wojenny **może** mianować na wniosek Prezesa RM Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

W art. 8 ust. 2 użyto sformułowania (podobnie jak w art. 134 ust. 4 Konstytucji) "czas wojny". Nie jest jednak jasne, dlaczego, skoro w ust. 1 art. 8 (i całej ustawie) używa się określenia "stan wojenny". Czy jest to "wymienne" stosowane określenie (co nie jest dopuszczalne, skoro nigdzie wcześniej nie zaznaczono, że dalej będzie używać się takiej nazwy) czy też oznacza to coś innego (ale powstaje pytanie co, skoro nie jest zdefiniowane). Wydaje się, że chodzi o nieco inną sytuację, gdyż "wojna" pojawia się w Konstytucji w rozdziale V o Prezydencie, natomiast w rozdziale XI o stanach nadzwyczajnych, konsekwentnie użyte jest sformułowanie "stan wojenny". Konieczne jest więc doprecyzowanie pojęć.

Następne artykuły wyznaczają obowiązki dla Komitetu Obrony Kraju, Ministra Obrony Narodowej i wojewodów. Różnią się one znacznie od tych, które na czas pokoju określają ustawy: z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 . Nr 10, poz. 56 z późn. zm.) i z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (jedn. tekst Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 z późn.zm.).

Art. 12 wprowadza także rządowy zarząd komisaryczny dla gminy - należy zwrócić uwagę, że jest to zupełnie inny zarząd niż zarząd komisaryczny określony w art. 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jedn. tekst z 1996 r. Dz. U. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) oraz inny niż wynikający z art. 28 a ust. 6 tej ustawy.

Rozdział 3, dotyczący ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela zawiera w 16 artykułach tylko podstawowe normy, co do szczegółów odsyłając do rozporządzeń, które wydane będą przez Radę Ministrów, Ministra Łączności, Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Finansów. Jest on realizacją przepisu art. 228 ust. 3 oraz 233 ust. 1 Konstytucji i nie wykracza poza granice określone tymi przepisami. Niektóre przepisy stanowią wypełnienie dyspozycji przepisów Konstytucyjnych z rozdziału II "wolności i prawa obywatelskie". Na przykład, art. 16 projektu odnosi się do art. 49 Konstytucji - stanowiąc ustawowe ograniczenie wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się.

Art. 21 i 27 przewiduje delegacje dla Rady Ministrów, która rozporządzeniem będzie mogła regulować wszystkie istotne sfery życia publicznego w sposób niezbędny dla właściwego realizowania przepisów o stanie wojennym, jednocześnie obligując ją do wskazania sposobu zapewnienia środków finansowych na pokrycie narzuconych wydatków.

Art. 31 jest oczywistym ograniczeniem praw obywatela, gdyż nie przewiduje możliwości odwołania od wydanych decyzji w trybie k.p.a. Konieczne jest wskazanie w tym miejscu, że projektodawca nie przewidział żadnego trybu odwołania od wydania decyzji ani żadnej formy rekompensaty za poniesione straty.

Rozdział 4 to 12 artykułów zawierających przepisy karne.

Art. 32 ustanawia sankcję za naruszenie art. 18, jeśli Rada Ministrów lub wojewoda zawieszają działalność samorządu, stowarzyszenia, związku zawodowego lub fundacji.

Art. 33 i 36 ust.1 przewidują sankcję za naruszenie art. 19. Nasuwa się uwaga, czy art. 36 ust. 1 nie powinien znaleźć swego miejsca przy art. 33, przewidującym także kary za organizację strajku i akcji protestacyjnej.

Art. 35 koresponduje z art. 16 i dotyczy sytuacji wprowadzenia przez Radę Ministrów cenzury.

Art. 36 ust. 2, 3, 4 - przewidują sankcję za naruszenie art. 28 czyli sytuacji gdy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wprowadzi zakaz lub nakaz przebywania lub opuszczania określonych miejsc, obiektów czy obszarów lub obowiązek uzyskiwania zezwoleń na zmianę pobytu.

Art. 36 ust. 5 i 6 - przewidują sankcję za naruszenie art. 22, w sytuacji gdy Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wprowadzi rozporządzeniem zakaz dokonywania niektórych przewozów lub ruchu.

Art. 37 - przewiduje sankcję za naruszenie art. 27, jeśli Rada Ministrów wprowadzi obowiązek wykonywania pracy.

Art. 38 przewiduje sankcje za naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 1, jeśli Rada Ministrów przyzna organom administracji rządowej uprawnienia do nakładania na podmioty gospodarcze dodatkowych zadań.

Art. 39 i 41 - wyznaczają karę za naruszenie przepisu art. 21 ust. 1 pkt 4, o ile Rada Ministrów nałoży obowiązek dostaw; sankcja z art. 39 nie dotyczy sytuacji uchylania się od upraw określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt.

Art. 40 - przewiduje sankcję za naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 3, jeśli Rada Ministrów wprowadzi reglamentację zaopatrzenia ludności.

Art. 42 - przewiduje sankcję za naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 5 i 6, o ile Rada Ministrów wprowadzi najem lokali na podstawie decyzji administracyjnej, dokwaterowanie oraz zajmowanie nieruchomości.

Art. 43 - przewiduje sankcję za naruszenie art. 29, gdy wydany zostanie nakaz złożenia broni do depozytu.

Art. 44 - przewiduje sankcję za naruszenie art. 20 czyli zwoływania oraz odbywania wieców, zgromadzeń i in. bez zezwolenia wojewody. Należy wskazać, że ten przepis nie dotyczy nabożeństw i obrzędów religijnych odbywających się w miejscach wyłącznie przeznaczonych do tych celów.

Przepisy projektu nie przewidują sankcji za naruszenie zakazu utrwalania i rejestrowania określonych miejsc, obiektów i obszarów, za naruszenie przepisów o ruchu osobowym przez przejścia graniczne, za naruszenie ograniczeń w obrocie środkami pieniężnymi i dewizowymi oraz zakazu używania określonych odznak i mundurów - stosowne sankcje są jednakże określone w innych ustawach, takich jak: kodeks karny, kodeks wykroczeń, ustawa karna skarbową.

### **III. Podsumowanie**

Najpoważniejszym zarzutem, jaki można postawić temu projektowi jest bardzo rozbudowana liczba delegacji ustawowych dla różnych organów:

Rady Ministrów (w zakresie art. 15, 16, 17 ust. 1, 18, 21, 27),

Ministra Łączności (art. 17 ust. 2),

Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (art. 22 ust. 1, 23 ust. 2),

Ministra Obrony Narodowej (art. 22 ust. 2),  
Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 24, 28, 29, 30),  
Ministra Finansów (art. 25).

Efektom tego jest brak szczegółowej wiedzy o tym, jaka naprawdę regulacja będzie obowiązywać w czasie stanu wojennego. Znakomita większość ograniczeń będzie bowiem nałożona rozporządzeniami, których treści nie można ocenić, gdyż ani projekty takich rozporządzeń ani nawet ich założeń nie zostały dołączone do projektu ustawy (wynika to zapewne z faktu, że projekt ustawy wniósł Prezydent, a projekty rozporządzeń przedstawi Rada Ministrów i jej poszczególni członkowie). W konsekwencji powoduje to niemożność zapoznania się z pełną regulacją dotyczącą stanu wojennego i ocenienie, czy proponowana regulacja sprzyjać będzie temu, aby działania podejmowane w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego odpowiadały stopniowi zagrożenia i zmierzały do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Żałować też można, że projektodawca nie skorzystał z fakultatywnej dyspozycji przepisu art. 228 ust. 4 Konstytucji i nie określił w projekcie ustawy podstaw, zasad i trybu wyrównywania start majątkowych, wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Jest oczywiste, że na przykład szkody w mieniu w razie realizacji ustawy i przepisów art. 21, 22, 23, 25 czy 27 nastąpią i warto już w czasie pokoju określić sposób ich naprawiania.

*Opracowała: Joanna M. Karolczak*

**Opinie BSE do wybranych  
projektów ustaw  
rozpatrywanych na  
4 posiedzeniu Sejmu RP  
(3, 4 i 5 grudnia 1997 r.)**

**Opinia prawna o projekcie ustawy o stanie klęski żywiołowej  
(Druk Sejmowy nr 7).....1**

**Opinia prawna do projektu ustawy o stanie wyjątkowym  
(Druk Sejmowy nr 8).....7**

**Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o stanie wojennym  
(Druk Sejmowy nr 9).....9**